Juillet 2006 Série socio-économique 06-020

La requalification de la banlieue et ses cadres réglementaires : Situation actuelle et mesures d'assouplissement

Ce rapport présente les résultats d'une analyse de la réglementation susceptible d'influencer la régénération des banlieues de première couronne, soit Les Rivières, Sainte-Foy-Sillery, Beauport et Charlesbourg. Cette recherche, qui s'appuie sur la région de Québec, vise à mieux comprendre en quoi les cadres normatifs fédéral, provincial et municipaux peuvent faire obstacle à la requalification urbaine.

Plus particulièrement, cette analyse fait l'inventaire de cadres réglementaires applicables à différents paliers de gouvernance et échelles d'intervention, mesure et illustre l'impact de certains règlements en relation avec des critères de rénovation urbaine, identifie différents freins à la requalification suburbaine et, enfin, propose des pistes d'assouplissement et des recommandations.

Des cas de réglementation en application sont mis en contexte et illustrés dans le rapport. Par exemple, à l'échelle provinciale, celui des normes d'aménagement à proximité de grandes infrastructures — autoroutes, chemin de fer, corridors hydro-électriques — qui limitent les possibilités de désenclaver les quartiers par la réhabilitation des liens de perméabilité et d'accessibilité entre eux. À l'échelle municipale, le rapport relève le cas du zonage (normes d'usage et de lotissement) qui peut limiter la densification des zones résidentielles en interdisant l'ajout de logements accessoires aux maisons individuelles.

Comme suite à l'analyse de projets de conception urbaine pour un secteur de banlieue de la région de Québec, les exemples d'application de règlements illustrent les difficultés qu'engendre leur inertie dans un contexte d'adaptation physique et sociale des milieux existants.

CONTEXTE ET DIMENSIONS DU PROBLÈME

Le territoire retenu pour cette étude est celui des banlieues de première couronne de la région de Québec, étudié par le Groupe interdisciplinaire de recherche sur les banlieues (GIRBa) de l'Université Laval.

Les principales caractéristiques de ces milieux édifiés dans les années 1950 et 1960 sont la prédominance de la maison individuelle de type bungalow et un zonage ségrégeant les fonctions résidentielles des fonctions commerciales et industrielles. Ces banlieues se distinguent également par l'omniprésence d'un réseau d'autoroutes, de boulevards urbains et de rues collectrices qui enclavent souvent les quartiers. Si ces banlieues, à l'origine, se distinguaient par leur caractère relativement homogène, elles se démarquent désormais par leur diversification (population, modes de vie) et leur transformation. De ce constat, une série de questions sont posées : Comment rendre ces quartiers attrayants pour de nouveaux résidents, tout en les adaptant aux besoins actuels? Comment miser sur la consolidation (physique, sociale, financière) comme alternative à l'étalement urbain? L'étude propose une réponse, à savoir de développer une expertise d'intervention visant la mise à jour de ces milieux vieillissants pour éviter leur dépeuplement, conjugué à l'obsolescence du parc résidentiel et des infrastructures.

En ce sens, dans quelle mesure la réglementation en matière d'aménagement encourage-t-elle ou rend-elle difficile l'intervention? En confrontant des hypothèses et des critères concrets de requalification au contexte réglementaire qui encadrerait ces transformations, cette recherche contribue à évaluer le degré de souplesse de la réglementation et propose quelques mesures d'assouplissement.

APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE

La stratégie de recherche comporte trois volets principaux: (1) l'inventaire des cadres réglementaires applicables à la requalification des banlieues, aux différents paliers de gouvernance et aux différentes échelles d'intervention; (2) la vérification de l'impact des différents cadres réglementaires en lien avec des propositions concrètes de mise à jour des banlieues de première couronne; et (3) la formulation de recommandations visant l'assouplissement de certains règlements, politiques ou normes freinant l'adaptation des milieux existants.

Canada

SCHL CMHC
AU CŒUR DE L'HABITATION

RÉSULTATS ET RECOMMANDATIONS

Inventaire et échelles d'application

L'inventaire de la réglementation en matière d'aménagement et de construction aux trois paliers de gouvernement révèle cinq catégories d'encadrement: (1) les lois, codes et chartes; (2) les règlements et codes; (3) les plans d'orientation ou d'actions, politiques et priorités gouvernementales; (4) les programmes d'aide financière ou matérielle; (5) les codes, cahiers de normes et guides d'intervention. Les différents types de règlements ont des domaines d'application relatifs aux échelles d'intervention : le territoire urbain, la ville et le quartier, la rue et les bâtiments.

Des cas de règlements en application sont mis en contexte et illustrés dans le rapport. Par exemple, à l'échelle provinciale, les normes d'aménagement à proximité de grandes infrastructures — autoroutes, chemin de fer, corridors hydro-électriques — qui limitent les possibilités de désenclaver les quartiers par la réhabilitation de liens de perméabilité et d'accessibilité entre eux. À l'échelle municipale, le zonage (normes d'usage et de lotissement) peut limiter la densification des zones résidentielles en interdisant l'ajout de logements accessoires aux maisons unifamiliales. Passés au crible, sept critères de requalification découlant de projets de conception urbaine pour un secteur de banlieue de la région de Québec; les exemples d'application de règlements illustrent les difficultés qu'engendre leur inertie dans un contexte d'adaptation physique et sociale des milieux existants.

Pistes d'assouplissement

En s'appuyant sur le cas de la région de Québec et à la lumière d'une consultation, des pistes d'assouplissement pour les règlements les plus restrictifs de même que des recommandations sont avancées.

D'abord, en matière de règlement de zonage et de lotissement, il s'agirait entre autres: (1) de concevoir un règlement qui favorise la densification et la consolidation des banlieues en vertu d'une diversité harmonieuse des usages et des typologies résidentielles; (2) d'assouplir les exigences de stationnement pour les projets de densification, de recyclage et de revitalisation dans des secteurs stratégiques; et (3) de miser sur des outils comme les Programmes particuliers d'urbanisme (PPU) pour soutenir des projets de requalification prioritaires, assortis de règlements et de normes adaptées aux contextes, de même que d'incitatifs de revitalisation.

En matière d'acquisition de propriétés publiques pour la consolidation, il s'agit d'assouplir le processus d'approbation ministérielle concernant les échanges et les acquisitions de terrains publics (comme les terrains de Commissions scolaires) ou le recyclage de bâtiments institutionnels (comme les écoles).

En matière d'environnement et de transports alternatifs, le rapport recommande entre autres : (1) de maintenir et renforcer les règlements et normes en matière d'environnement à l'échelle provinciale et municipale; (2) d'assurer un arrimage, à tous les niveaux de gouvernance, entre la planification et la consolidation du territoire des banlieues, l'aménagement des espaces publics collectifs et la gestion des transports alternatifs; et (3) d'envisager des exigences de décontamination de sites stratégiques pour le re-développement.

Un premier constat émerge de l'analyse de la réglementation en ce qui concerne un projet de requalification pour un quartier de banlieue de la région de Québec : le nouveau Plan directeur d'aménagement et de développement (PDAD) contient plusieurs orientations qui encouragent la consolidation des milieux existants, et en particulier les banlieues de première couronne. Selon l'analyse et des sources d'informations officielles, l'avenir sera caractérisé par une plus grande flexibilité en matière d'encadrement normatif pour appuyer la requalification des banlieues.

Voici quelques pistes d'assouplissement pour les règlements les plus restrictifs de même que des recommandations, formulées sous forme d'objectifs à atteindre. En matière de règlement de zonage et de lotissement :

1. Concevoir un règlement de zonage et de lotissement qui favorise la densification et la consolidation des banlieues en vertu d'une diversité harmonieuse des usages et des typologies résidentielles. Un règlement de zonage souple devrait en effet prévoir la coexistence d'usages non contraignants comme les logements accessoires, bureaux à domiciles et petits commerces. Cette mixité devrait être permise en priorité au centre des quartiers pour constituer des « pôles de centralité », c'est-à-dire des noyaux de services communautaires qui soutiennent la qualité de vie au quotidien.

2. Assouplir les exigences de stationnement (nombre minimum de places) pour les projets de densification, de recyclage et de revitalisation dans des secteurs stratégiques. Une politique du stationnement orientée sur la diminution des surfaces de stationnement et de la dépendance à l'auto. Révision des normes sur le nombre maximum de place à prévoir pour les nouveaux développements de commerces, bureaux, institutions et équipement collectifs situés à proximité des parcours d'autobus. La région de Québec doit donc envisager revoir ses normes « minimum » pour les projets de réaménagement, en priorité les axes commerciaux à consolider près des pôles de centralité et où circulent les autobus. Dans les secteurs résidentiels à densifier, le stationnement sur rue devrait être encouragé en priorité, avec ou sans vignette.

3. Miser sur des outils comme les Programmes particuliers d'urbanisme (PPU) pour soutenir des projets de requalification prioritaires, assortis de règlements et de normes adaptées au contexte spécifique d'intervention, de même que d'incitatifs de relance (d'investissement, d'emploi, de crédits, etc.).

4. Maintenir la Politique sur les lotissements neufs dont les critères identifient de manière objective les contraintes qu'imposent le développement et l'étalement à l'environnement, au milieu et à la collectivité. Cette politique vise à orienter l'expansion résidentielle dans une perspective de développement durable en tenant compte de la capacité des milieux à soutenir un tel développement. Elle favorise la construction de logements sur des terrains vacants déjà desservis, tout comme le recyclage, les agrandissements et la densification. Il importe que les autres instances impliquées dans l'aménagement du territoire, c'est-à-dire la CMQ et les MRC avoisinantes, soutiennent cette politique pour en faire une vision métropolitaine, afin d'éviter l'étalement vers des territoires plus éloignés.

En matière d'acquisition de propriétés publiques pour la consolidation :

5. Assouplir le processus d'approbation ministériel concernant les échanges et les acquisitions de terrains publics (comme les terrains de Commissions scolaires) ou le recyclage de bâtiments institutionnels (comme les écoles). L'assouplissement du processus d'acquisition pourrait être appliqué en priorité à des territoires qui font l'objet d'un PPU. Ces pouvoirs d'acquisition ou d'échanges de terrains devraient également soutenir en priorité le développement de projets de logement abordable, de résidences pour aînés et de logement social, en partenariat avec des Groupes de ressources techniques et des coopératives d'habitation.

En matière d'environnement et de transports alternatifs :

6. Maintenir et renforcer les règlements et normes en matière d'environnement à l'échelle provinciale et municipale. Ces deux paliers doivent travailler de concert pour la protection et la mise en valeur des milieux naturels d'intérêt. En priorité, les instances devraient restreindre la privatisation des accès aux cours d'eau (par le lotissement, entre autres) pour assurer aux générations futures la jouissance collective de ces ressources publiques.

7. Assurer un arrimage, à tous les niveaux de gouvernance, entre la planification/consolidation du territoire des banlieues, l'aménagement des espaces publics collectifs et la gestion des transports alternatifs. Toutes les instances devraient appuyer sans réserve et faire la promotion d'une consolidation urbaine orientée sur les transports collectifs et alternatifs.

8. Envisager des exigences de décontamination de sites stratégiques pour le redéveloppement.

9. Favoriser la construction d'écrans anti-bruit pour amoindrir les nuisances sonores aux abords des quartiers résidentiels à consolider. Le MTQ et les propriétaires de commerces implantés en bordure des autoroutes (et qui bénéficient du trafic) pourraient contribuer à un fonds pour la construction d'écrans aux abords de secteurs résidentiels vulnérables.

Enfin, le projet de requalification de Duberger illustré dans le rapport ne suffit pas pour aborder l'ensemble des contraintes réglementaires impliquées dans le réaménagement des banlieues. En effet, plusieurs domaines de la réglementation mériteraient d'être investigués : la protection des terres agricoles et des paysages, la mise en valeur du patrimoine bâti, le recyclage des ensembles conventuels, le contrôle des densités minimales d'habitation, etc. Il s'agit là de pistes intéressantes pour la poursuite d'autres recherches sur les cadres réglementaires en urbanisme.

CONCLUSION

À la suite de la fusion municipale, en 2002, l'agglomération de Québec traverse une période de mise à jour de ses outils de planification. Le Réseau de transport de la Capitale (RTC) a soumis son plan stratégique en matière de transports collectifs au début de 2003, dans la foulée du Ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir (MAMSL) qui a déposé ses Orientations gouvernementales en matière d'aménagement pour le territoire de la CMQ à la fin de 2002. L'année 2002 en était donc une, au sens propre, de construction d'une nouvelle ville, d'un nouveau territoire.

Tous les textes d'orientations, consultés en plus des textes juridiques lors de cette étude, exercent une influence considérable sur les cadres réglementaires ayant trait à la requalification des banlieues. Cette recherche s'inscrit donc dans un contexte de bouleversements de la réglementation en matière d'aménagement au sein des instances provinciales et municipale, ce qui en renforce la pertinence.

Entre septembre 2002 et novembre 2003, le GIRBa a mené un important exercice de planification participative en collaboration avec des acteurs-clés impliqués dans l'aménagement du territoire. La mission était de concevoir un schéma d'aménagement pour les banlieues de première couronne à partir d'un diagnostic et d'une vision élaborés de manière consensuelle. Cette démarche s'est réalisée à travers un enchaînement d'une quarantaine d'activités (mini colloques, ateliers de travail, groupes de discussion, sessions intensives de conception) avec une soixantaine de partenaires de tous les niveaux de gouvernance.

À l'échelle de l'agglomération : la Communauté métropolitaine de Québec (CMQ), le Réseau de Transport de la Capitale (RTC), la Commission de la Capitale Nationale (CCNQ), le ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir (MAMSL), la Société d'habitation du Québec (SHQ) et la Ville de Québec.

À l'échelle intermédiaire : les bureaux d'arrondissements, les Commissions scolaires, les Centres locaux de Développement (CLD), les Centres locaux de services communautaires (CLSC). À l'échelle des groupes communautaires et des citoyens : plusieurs groupes cibles d'aînés, d'adolescents, d'immigrants et de mères de familles monoparentales.

Malgré l'absence du ministère des Transports et celui de l'Environnement, tous ont participé à de nombreuses sessions de travail qui regroupaient des représentants des trois paliers. Il a été discuté à maintes reprises des obstacles que pose la réglementation en matière de la requalification de la banlieue et ses cadres réglementaires.

La nécessité d'entretenir une discussion et une collaboration soutenue entre les différents acteurs de la réglementation urbaine pour assurer la cohésion des corpus réglementaires et normatifs. Au bilan des réussites de cette démarche participative figure l'amorce de tels échanges et discussions entre les acteurs des différents niveaux de gouvernance en matière d'aménagement. Il est clair que plusieurs participants à la démarche se sont « appropriés » les différents diagnostics, stratégies, pistes de solution et mesures d'actions élaborées collectivement. Les orientations du PDAD en matière de consolidation des banlieues de première couronne en sont la preuve. Or, la prémisse de cette recherche voulait que plusieurs embûches d'ordre réglementaire rendent difficile la requalification de ces milieux.

Selon l'étude à la lumière des orientations de la Ville de Québec, plusieurs de ces entraves seront évitées. La mise en place d'outils comme les Programmes particuliers d'urbanisme (PPU) s'avère particulièrement intéressante en ce qu'ils reconnaissent le besoin d'adapter la réglementation à des contextes particuliers plutôt que de miser sur un cadre réglementaire aux applications « universelles ». Le temps des règlements fonctionnalistes qui s'appliquent uniformément à de vastes territoires en transformation sans en reconnaître les particularités ni les spécificités semble bel et bien révolu.

De l'avis des experts en matière de réglementation, tout cadre réglementaire n'est en bout de course que la traduction d'orientations et de visions d'aménagement claires qui doivent faire consensus tant chez les gestionnaires qu'au sein de la population.

À la lumière de cette étude, d'autres domaines de la réglementation mériteraient d'être investigués dont la protection des terres agricoles et des paysages, et la mise en valeur du patrimoine bâti dont les ensembles conventuels. Il s'agit là de pistes intéressantes pour la poursuite d'autres recherches orientées sur le transfert de connaissances vers l'intervention.

Directeur de projet : Kevin Hugues

Consultant(s) pour le projet de recherche :
Geneviève Vachon et Carole Després
Groupe Interdisciplinaire de recherche sur les banlieues (GIRBa)
École d'Architecture Université Laval

Recherche sur le logement à la SCHL

Aux termes de la partie IX de la *Loi nationale sur l'habitation*, le gouvernement du Canada verse des fonds à la SCHL afin de lui permettre de faire de la recherche sur les aspects socio-économiques et techniques du logement et des domaines connexes, et d'en publier et d'en diffuser les résultats.

Le présent feuillet documentaire fait partie d'une série visant à vous informer sur la nature et la portée du programme de recherche de la SCHL.

Pour consulter d'autres feuillets *En bref* ou *Mémoire* et pour prendre connaissance d'un large éventail de produits d'information, visitez notre site Web à :

www.schl.ca

ou communiquez avec la

Société canadienne d'hypothèques et de logement
700, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario)
K1A 0P7
Téléphone : 1-800-668-2642
Télécopieur : 1-800-245-9274

Bien que ce produit d'information se fonde sur les connaissances actuelles des experts en habitation, il n'a pour but que d'offrir des renseignements d'ordre général. Les lecteurs assument la responsabilité des mesures ou décisions prises sur la foi des renseignements contenus dans le présent ouvrage. Il revient aux lecteurs de consulter les ressources documentaires pertinentes et les spécialistes du domaine concerné afin de déterminer si, dans leur cas, les renseignements, les matériaux et les techniques sont sécuritaires et conviennent à leurs besoins. La Société canadienne d'hypothèques et de logement se dégage de toute responsabilité relativement aux conséquences résultant de l'utilisation des renseignements, des matériaux et des techniques contenus dans le présent ouvrage.

65232